

MENCARI ALTERNATIF SISTEM PEMILUKADA YANG EFEKTIF, EFISIEN DAN DEMOKRATIS

Lita Tyesta ALW

Fakultas Hukum Universitas Diponegoro
Jl Prof Soedarto, SH Tembalang Semarang
Email : litatyestalita@yahoo.com

Abstract

Since the prevailing of Act No. 32 of 2004 there has been a change in filling the position of head of region, which was originally made by Parliament to be a direct election by the people. In a direct local elections, there are several systems in use, the system of one round (first past the post system), system of two rounds (two round system), and mixed systems (preferential vote). Where each system has its advantages and disadvantages, because there is no one perfect system. However if desired the local elections are more effective and efficient, then the mixed system (preferential vote) is considered more appropriate, because with only one round is to ensure the legitimacy of the people, saving cost, implementation time is not long, post-election political climate quickly subsided, and the local people can quickly find out who the head region is, so that the immediate implementation of the government and the wheels of government running normally again.

Keywords : effective, efisien, and democratic election system.

Abstrak

Sejak berlakunya UU Nomor 32 Tahun 2004 telah terjadi perubahan dalam pengisian jabatan kepala daerah, yang semula dilakukan oleh DPRD menjadi pemilihan langsung oleh rakyat. Pada pemilihan kepala daerah langsung terdapat beberapa sistem yang digunakan, yaitu sistem satu putaran (first past the post system); sistem dua putaran (two round system), dan sistem campuran (preferential vote). Masing-masing sistem memiliki kelebihan dan kelemahan, karena tidak ada satu system pun yang dapat berlaku sempurna. Namun demikian apabila dikehendaki adanya pemilihan kepala daerah yang lebih efektif dan efisien, maka sistem campuran (preferential vote) dinilai lebih sesuai, karena dengan satu putaran saja sudah menjamin legitimasi rakyat, penghematan biaya, waktu pelaksanaan tidak lama, suhu politik pasca pilukada cepat mereda, dan rakyat daerah secara cepat dapat mengetahui siapa kepala daerahnya, sehingga pelaksanaan pemerintahan segera berjalan dan roda pemerintahan normal kembali.

Kata kunci : sistem pilukada yang efektif, efisien dan demokratis.

A. Pendahuluan

Pemilihan umum yang bebas dan adil adalah pilar penting demokrasi, karena dari padanya akan dihasilkan pemerintahan dengan legitimasi politik yang kuat dari rakyat. Oleh karenanya pemilihan umum harus menjamin adanya partisipasi seluruh

rakyat secara langsung. Pemilihan umum yang tidak demokratis akan mengakibatkan tidak adanya legitimasi dan dukungan rakyat kepada pemerintahnya sebagaimana dinyatakan dalam *Declaration of Principles for Election Observation*¹ bahwa :

1. *Declaration of Principles for Election Observation and Code of Conduct for International Election Observers*, Commemorated October 27, 2005, at the United Nations, New York, dari http://www.idea.int/resources/analysis/observation_coc.cfm, diakses 21 Maret 2011.

"Genuine democratic elections are a requisite condition for democratic governance, because they are the vehicle through which the people of a country freely express their will, on a basis established by law, as to who shall have the legitimacy to govern in their name and in their interests. Achieving genuine democratic elections is a part of establishing broader processes and institutions of democratic governance" (Pemilihan demokratis sejati adalah kondisi yang diperlukan bagi pemerintahan yang demokratis, karena merupakan wahana melalui mana masyarakat dari negara bebas mengekspresikan keinginan mereka, atas dasar hukum yang telah ditetapkan, siapa yang akan memiliki legitimasi untuk memerintah atas nama mereka dan sesuai dengan kepentingan mereka. Mencapai pemilihan demokratis sejati adalah bagian dari proses yang lebih luas dalam pelebagaan pemerintahan yang demokratis).

Pemilu demokratis sejati atau pemilihan umum yang bebas dan adil tidak hanya berurusan dengan pengelolaan pemilihan yang tidak memihak dan efektif, tetapi juga apakah kandidat dapat melaksanakan kampanye secara bebas dengan dukungan dari masyarakat. Sangat berkaitan dengan pemilihan umum yang bebas dan adil adalah apakah sumber daya pemerintah digunakan secara tepat selama proses pemilu, apakah militer netral dan bertindak sebagai organisasi profesional, dan apakah polisi dan pengacara menjaga ketertiban dan melindungi mereka yang ingin menjalankan hak-hak sipil dan politik mereka. Isu penting lainnya adalah apakah lembaga peradilan tidak memihak dan efektif, apakah media bebas dalam menyajikan informasi yang akurat dan bertindak sebagai pengawas terhadap pemerintah dan proses politik, dan apakah media menyediakan akses kepada kandidat serta liputan yang obyektif kepada para kandidat.

Indonesia sebagai negara hukum yang demokratis pasca reformasi telah memasuki babak baru berkaitan dengan penyelenggaraan tata pemerintahan di tingkat lokal sejak dikeluarkannya UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Keluarnya undang-undang ini sebagai pelaksanaan dari Pasal 18 UUD 1945 yang telah diamandemen karena adanya tuntutan reformasi. UU Nomor 32 Tahun 2004 sekaligus sebagai pengganti

UU Nomer 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Perubahan Pasal 18 UUD 1945 merupakan perubahan yang cukup signifikan, khususnya yang berkaitan dengan pengisian jabatan kepala daerah, baik tingkat provinsi maupun kabupaten dan kota. UU Nomor 22 Tahun 1999 mengamanatkan pemilihan kepala daerah dilakukan melalui pemilihan di DPRD, tetapi UU Nomor 32 Tahun 2004 mengamanatkan pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung. Adapun perubahan Pasal 18 UUD 1945 tersebut selengkapnyanya berbunyi sebagai berikut:

1. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang;
2. Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan;
3. Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum;
4. Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis;
5. Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat;
6. Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan;
7. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintah daerah diatur dalam undang-undang.

Dari ketentuan di atas dapat diketahui bahwa telah terjadi perubahan yang mendasar terhadap Pasal 18 UUD 1945, yaitu:

1. Lebih memperjelas pembagian daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang meliputi provinsi, kabupaten dan kota, sebagai daerah-daerah otonom yang tetap diakui, namun tetap dalam bingkai NKRI.

2. Adanya kehendak untuk menampung semangat otonomi daerah dalam memperjuangkan kesejahteraan masyarakat daerah. Pelaksanaan otonomi daerah yang merupakan salah satu agenda nasional dan merupakan bagian dari tuntutan reformasi perlu ditopang dengan pemerintahan daerah yang kuat. Pemerintahan daerah diharapkan dapat mempercepat terwujudnya kemajuan daerah dan kesejahteraan rakyat di daerah, serta meningkatkan kualitas demokrasi di daerah.
3. Memperjelas pengaturan pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota secara demokratis, karena Pemilukada harus dilakukan dengan cara yang demokratis yang menjamin prinsip kedaulatan rakyat.
4. Mengatur secara jelas keberadaan DPRD baik di provinsi, kabupaten, dan kota yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.

Tindak lanjut dari perubahan terhadap Pasal 18 UUD 1945, maka dikeluarkanlah UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menggantikan UU No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Perubahan undang-undang pemerintahan daerah ini didasarkan pada pertimbangan untuk memberikan kewenangan kepada pemerintahan daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Disamping itu melalui otonomi luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.² Salah satu wujud dari prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah

dirumuskannya ketentuan yang mengatur Pemilukada dan wakil kepala daerah baik di tingkat provinsi maupun kabupaten atau kota secara langsung.

Rumusan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang mengatur mengenai Pemilukada berbeda dengan ketentuan dalam pengaturan pemilihan presiden dan wakil presiden, serta pemilihan anggota DPR, DPD dan DPRD. Pasal 6 A ayat (1) UUD 1945 menentukan bahwa pemilihan presiden dan wakil presiden dalam satu pasang dilakukan secara langsung oleh rakyat.³ Demikian pula ketentuan Pasal 19 ayat (1) UUD 1945 tentang pemilihan anggota DPR, DPD, dan DPRD juga dilakukan oleh rakyat secara langsung. Dengan demikian secara redaksional terdapat perbedaan rumusan, karena pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, DPR, DPD, dan DPRD dalam ketentuan UUD 1945 secara eksplisit ditegaskan bahwa pemilihannya dilakukan secara langsung oleh rakyat. Sedangkan pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota di Provinsi, Kabupaten, dan Kota secara demokratis hanya disebutkan bahwa pemilihannya dilakukan rumusan secara demokratis ini dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai pelaksanaan dari ketentuan Pasal 18 UUD 1945 diartikan sebagai pemilihan secara langsung. Dengan demikian pembentuk UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah mengartikan pemilihan secara demokratis sebagai pemilihan secara langsung.

Kenyataannya pemilukada secara langsung tidak dengan serta merta menjamin peningkatan kualitas demokrasi, karena demokrasi di tingkat lokal membutuhkan berbagai persyaratan. Namun demikian setidaknya ada dua alasan mengapa gagasan pemilukada secara langsung dianggap perlu. *Pertama*, untuk lebih membuka pintu bagi tampilnya kepala daerah yang sesuai dengan kehendak mayoritas rakyat setempat. *Kedua*, untuk menjaga stabilitas pemerintahan agar tidak mudah dijatuhkan di tengah jalan.⁴ Namun demikian tetap saja dalam perjalanannya pemilukada secara

2. Lihat Penjelasan Umum UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

3. Perubahan Pasal 6 A UUD 1945 dilakukan pada tahun ke-3 (Tahun 2001), sementara perubahan Pasal 18 UUD 1945 dilakukan terlebih dahulu di tahun ke-2 (2000).

4. Ni'matul Huda, 2010, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, hal. 191. Praktek selama berlangsungnya UU Nomor 22 Tahun 1999 menunjukan bahwa pilihan DPRD punya tafsir sendiri terhadap aspirasi masyarakat sering kali berseberangan dengan kehendak aspirasi masyarakat. Sering muncul ketegangan hubungan antara DPRD dan Kepala Daerah, sehingga pada saat berlakunya UU Nomor 22 tahun 1999 cerita tentang "pemakzulan" kepala daerah oleh DPRD berkali-kali terjadi di berbagai daerah kabupaten maupun kota.

langsung masih menyisakan permasalahan yang cukup mengganggu stabilitas keamanan bangsa.

Efektivitas pemilukada langsung sangat dipengaruhi oleh faktor-faktor yang ada di daerah itu sendiri, seperti kualitas pemilih, kualitas dewan, sistem rekrutmen dewan, fungsi partai, kebebasan dan konsistensi pers, pemberdayaan masyarakat daerah, dan sebagainya.⁵ Begitu pula dengan efisiensi pemilukada sangat dipengaruhi juga berbagai faktor antara lain waktu dan biaya. Disamping itu sistem yang digunakan dalam penyelenggaraan pemilukada juga sangat berpengaruh pada hasil pemilukada itu sendiri.

Oleh karena itu perlu dilihat kembali bagaimana pengaturan sistem penyelenggaraan pemilukada yang sudah berjalan sejak tahun 2005 sampai saat ini. Apakah hasilnya cukup signifikan bagi daerah yang bersangkutan, misalnya secara ekonomi kesejahteraan masyarakat daerah meningkat karena pemimpin daerahnya memperoleh legitimasi yang kuat dari masyarakat daerah. Atau malah sebaliknya dengan pemilukada yang sekarang ini justru menimbulkan dampak yang berbahaya bagi keamanan daerah, karena konflik-konflik yang muncul baik horizontal maupun vertikal. Kalau ternyata cukup banyak menimbulkan dampak yang justru merugikan masyarakat daerah, kiranya cukup alasan bagi penulis untuk mencari gagasan yang dapat meminimalisir dampak yang muncul pada pemilukada ke depan.

Dari latar belakang di atas, permasalahan yang akan dikaji lebih lanjut adalah tentang bagaimana menyusun sistem penyelenggaraan pemilukada yang lebih efektif, efisien dan demokratis, khususnya pada tahap pelaksanaan pemilihan calon kepala daerah.

B. Pembahasan

1. Pemilihan Umum Kepala Daerah Langsung oleh Rakyat

Kelahiran sistem Pemilukada secara langsung oleh rakyat di Indonesia tidak terlepas dari semangat agenda reformasi⁶. Sejak reformasi bergulir salah satu hal yang urgen adalah otonomi daerah yaitu dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai implementasi dari Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa "Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis"⁷. Pemilukada dikatakan demokratis dan aspiratif apabila memenuhi beberapa persyaratan yaitu : *pertama*, pemilukada harus bersifat kompetitif; *Kedua*, pemilukada yang diselenggarakan secara berkala; *Ketiga*, pemilukada diselenggarakan tanpa diskriminasi; *Keempat*, pemilih harus diberikan kebebasan dan keleluasaan dalam menentukan pilihannya; *Kelima*, penyelenggara pemilu yang tidak memihak dan independen.⁸

Secara umum esensi dari Pemilukada langsung oleh rakyat merupakan tujuan substansi dari nilai-nilai demokrasi yang berkedaulatan rakyat sekaligus cerminan dari nilai Pancasila. Pemilukada langsung oleh rakyat sebagaimana diatur UU Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah merupakan pilihan yang sangat tepat dalam mengelola masa transisi Indonesia dari era otoritarian ke era demokratisasi yang sesungguhnya. Penyelenggaraan Pemilukada secara langsung ini semakin baik kualitas demokrasinya setelah Mahkamah Konstitusi (MK) memutuskan keikutsertaan calon perseorangan melalui Putusan MK Nomor 5/PUU-V/2007 tentang Calon Perseorangan yang merupakan keniscayaan. Hal ini

5. Riri Nazriyah, "Sengketa Pemilihan Kepala Daerah: Studi Kasus Pemilihan Gubernur di Maluku Utara", *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, UII Vol 5 No.2, Yogyakarta, 2008, hal.286. Bandingkan dengan Joko Prihatmoko dalam, *Pemilukada Langsung Solusi Kemacetan Demokrasi*, dalam Ari Pradhanawati (Penyunting), 2005, *Pemilukada Langsung Tradisi Baru Demokrasi Lokal*, Cet Pertama, Konsorsium Monitoring dan Pemberdayaan Institusi Publik (KOMPIP), Surakarta, hlm. 176, bahwa Pemilukada langsung memang tidak dengan sendirinya menjamin peningkatan kualitas demokrasi itu sendiri tetapi ada kemungkinan membuka akses terhadap peningkatan kualitas demokrasi itu sendiri. Akses itu berarti berfungsinya mekanisme *checks and balances*. Dimensi *checks and balances* meliputi hubungan KDH/WKDH dengan rakyat; DPRD dengan rakyat; KDH/WKDH dengan DPRD; DPRD dan KDH/WKDH dengan yudikatif, Pemerintah Daerah maupun dengan Pemerintah Pusat.

6. Pemilukada langsung muncul sebagai konsekuensi dari desentralisasi politik yang dinafasi oleh semangat reformasi. Desentralisasi ditandai dengan beralihnya arena pertunjukan dari pusat ke daerah. Lokal menjadi fokus bagi berbagai pihak untuk melakukan konsolidasi agar mendapat tempat di hati masyarakat.

7. Lihat Pasal 18 ayat (4) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945

8. Wicipto Setiadi, *Peran Partai Politik Dalam Penyelenggaraan Pemilu Yang Aspiratif dan Demokratis*, Jurnal Legislasi, Vol 5, No. 1, Dirjen Peraturan Perundang-Undangan Departemen Hukum dan HAM RI, 2008, hlm. .29

berarti bila pemilukada sebelum putusan MK hanya diperuntukan warganegara melalui partai politik, tetapi pasca putusan MK pemilukada boleh diikuti oleh semua warganegara yang memenuhi syarat sebagaimana ditentukan dalam peraturan perundang-undangan tanpa harus melalui partai dimungkinkan. Di sinilah hak politik setiap warganegara dijamin sebagaimana tertuang dalam UUD NRI 1945. Putusan Mahkamah Konstitusi ini kemudian diperkuat dengan dituangkan dalam UU Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 32 Tahun 2004.

Menurut Gordon Tullock seorang tokoh penggagas paradigma pilihan publik yang dikutip oleh Ahmad Nadir dalam bukunya *Pilkada Langsung dan Masa Depan Demokrasi* mengatakan dengan diselenggarakannya Pemilukada secara langsung oleh rakyat maka saat ini tidak hanya berkaitan bagaimana publik memilih pemimpinnya saja, tetapi juga bagaimana publik menentukan pilihan berbagai macam layanan yang akan diberikan pemimpin birokrasi (Kepala Daerah) kepada masyarakat.⁹ Selain semangat ini, sejumlah argumentasi dan asumsi memperkuat pentingnya pemilukada langsung adalah: *pertama*, pemilukada diperlukan untuk meningkatkan kualitas akuntabilitas para elit politik lokal, termasuk kepala- kepala daerah. *Kedua*, pemilukada diperlukan untuk menciptakan stabilitas politik dan efektifitas pemerintahan di tingkat lokal. *Ketiga*, pemilukada akan memperkuat dan meningkatkan kualitas seleksi kepemimpinan nasional karena makin terbuka peluang bagi munculnya pemimpin- pemimpin nasional yang berasal dari bawah.¹⁰

Sistem Pemilihan Umum Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat ini telah membuka akses peningkatan demokrasi di tingkat lokal.¹¹ Namun demikian, berjalannya demokrasi lokal di daerah ini tidak serta merta menghasilkan pemimpin-pemimpin daerah yang berkualitas seperti harapan rakyat. Demokrasi bukanlah tanpa masalah meskipun demokrasi adalah sistem yang selama ini dianggap

lebih baik daripada sistem yang lain seperti oligarki, autokrasi, dan lain- lain. Demikian juga halnya penerapan demokrasi di Indonesia yang diwujudkan melalui Pemilihan Umum, khususnya Pemilihan Umum Kepala daerah yang umurnya masih sangat muda atau yang penerapannya baru dimulai dari tahun 2005. Permasalahan yang sangat kompleks dalam penerapan penyelenggaraan pemilukada tidak hanya menciderai nilai-nilai yang terkandung di dalam demokrasi tersebut, tetapi juga mendelegitimasi kepemimpinan yang tidak mampu mencapai kesejahteraan. Problem yang melanda Pemilukada langsung oleh rakyat ini dianggap kalangan pesimistik sebagai persoalan yang tidak dapat diselesaikan, dengan menyatakan bahwa "*pemilukada is a problem, not solution*".¹²

UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah jo UU Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah telah mengatur mekanisme Pemilihan Kepala daerah secara langsung oleh rakyat namun dalam penerapannya cenderung penyelenggaraan pemilukada langsung ini tidak efektif, efisien serta menciderai nilai- nilai demokrasi. Ada beberapa hal yang menimbulkan kecenderungan Pemilukada langsung menjadi tidak efektif, efisiensi serta menciderai nilai-nilai demokrasi, yakni mekanisme metode pencalonan, penyelenggaraan pemilukada yang tidak serentak, serta dengan metode penetapan calon terpilih dengan dua putaran. Namun dalam penulisan ini, penulis memfokuskan permasalahan terhadap metode penetapan calon kepala daerah terpilih.

2. Penetapan Calon Terpilih Kepala Daerah Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 Jo UU No. 12 tahun 2008

Tentang penetapan pasangan calon kepala daerah terpilih, UU Nomor 32 Tahun 2004 jo UU Nomor 12 Tahun 2008 membuat pengaturan bertingkat. Dalam Pasal 107 UU Nomor 32 Tahun 2004 Jo UU Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa:¹³

(1). Pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala

9 Admad Nadir, 2005, *Pilkada Langsung Dan Masa Depan Demokrasi*, Averroes Press, Malang, hlm. 34.

10 Sarundajang, 2005, *Pilkada Langsung Problematika dan Prospek*, Kata Penerbit, Jakarta, hlm. 118.

11 Joko J. Prihatmoko, 2007, *Mendemokratiskan Pemilu dari Sistem Sampai Elemen Teknis*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 161.

12 Gregorius Sahdan dan Muhtar Haboddin, 2009, *Evaluasi Kritis Penyelenggara Pilkada di Indonesia*, Stiftung, Yogyakarta, hlm. v.

13 Pasal 107 UU Nomor 32 Tahun 2004 jo UU No.12 tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah.

- daerah yang memperoleh suara lebih dari 50 % (lima puluh persen) jumlah suara sah ditetapkan sebagai pasangan calon terpilih.
- (2). Apabila ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak terpenuhi, pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang memperoleh suara lebih dari 30% (tiga puluh persen) dari jumlah suara sah, pasangan calon yang perolehan suaranya terbesar dinyatakan sebagai pasangan calon terpilih.
 - (3). Dalam hal pasangan calon yang perolehan suara terbesar sebagaimana dimaksud pada ayat (2) terdapat lebih dari satu pasangan calon yang perolehan suaranya sama, penentuan pasangan calon terpilih dilakukan berdasarkan wilayah perolehan suara yang lebih luas.
 - (4). Apabila ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak terpenuhi, atau tidak ada yang mencapai 30 % (tiga puluh persen) dari jumlah suara sah, dilakukan pemilihan putaran kedua yang diikuti oleh pemenang pertama dan pemenang kedua.
 - (5). Apabila pemenang pertama sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diperoleh dua pasangan calon, kedua pasangan calon tersebut berhak mengikuti pemilihan putaran kedua.
 - (6). Apabila pemenang pertama sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diperoleh oleh tiga pasangan calon atau lebih, penentuan peringkat pertama dan kedua dilakukan berdasarkan wilayah perolehan suara yang lebih luas.
 - (7). Apabila pemenang kedua sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diperoleh oleh lebih dari satu pasangan calon, penentuannya dilakukan berdasarkan wilayah perolehan suara yang lebih luas.
 - (8). Pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang memperoleh suara terbanyak pada putaran kedua dinyatakan sebagai pasangan calon terpilih.

Dari Pasal tersebut di atas dapat dilihat bahwa pasangan calon kepala daerah yang terpilih

ditetapkan apabila meraih suara lebih dari 50%. Sampai disini berlaku formula mayoritas. Ketentuan selanjutnya apabila tidak ada pasangan calon yang meraih suara lebih dari 50%, maka diberlakukan ketentuan ambang batas perolehan suara 30%. Artinya, pasangan calon yang meraih suara lebih dari 30% dari jumlah suara sah dinyatakan sebagai pasangan calon terpilih. Sedang apabila tidak ada pasangan calon yang meraih suara lebih dari 30% pasangan calon yang meraih suara terbanyak dan meraih suara terbanyak kedua, mengikuti pemilihan putaran kedua. Selanjutnya, pasangan calon yang meraih suara terbanyak pada putaran kedua, ditetapkan sebagai pasangan calon terpilih.¹⁴

Meskipun formula mayoritas (meraih lebih dari 50% suara) untuk menentukan pasangan calon terpilih disebutkan dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 jo UU Nomor 12 Tahun 2008., namun sebetulnya formula ini tidak fungsional (alias peraturan yang tidak ada gunanya), karena ketentuan itu dinegasikan oleh formula ambang batas 30% suara. Formula mayoritas dengan sendirinya berlaku efektif pada putaran kedua, karena peserta pemilihannya hanya dua pasang calon. Jadi, ketika ada satu atau lebih pasangan calon melampaui ambang batas 30% suara, yang berlaku adalah formula pluralitas. Artinya pasangan calon yang meraih suara terbanyak yang ditetapkan sebagai pasangan calon terpilih dengan alasan legitimasi.¹⁵ Kondisi seperti ini memberikan kesan bahwa orientasi pelaksanaan Pemilu hanya sekedar hitung- hitungan suara sebagai ukuran legitimasi rakyat.

3. Mencari Alternatif Penyederhanaan Sistem Pemilu

1) Metode Penetapan Calon Terpilih dengan Sistem Satu Putaran (*First Past The Post System*)

Dinamika dan problematika yang melanda penyelenggaraan pemilu yang berjalan selama ini telah menjadi bahan evaluasi terutama penyelenggaraan pemilu yang sangat boros anggaran dan menimbulkan alokasi anggaran

14 Pasal 107 ayat (2), (3) dan (4) UU Nomor Tahun 2004 jo. UU 12 Tahun 2008. Bunyi Pasal 107 ayat (2) yang asli dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 (sebelum oleh UU Nomor 12 Tahun 2008) adalah : Apabila ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak terpenuhi, pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang memperoleh suara lebih dari 25% (duapuluh lima persen) dari jumlah suara sah, pasangan calon yang perolehan suaranya terbesar dinyatakan sebagai pasangan calon terpilih.

15 Tim Peneliti Perludem, 2011, "Menata Kembali Pengaturan Pemilu", Perludem, Jakarta, hlm 62

terhadap program- program penunjang kesejahteraan tertunda, sehingga hal ini menimbulkan perlunya peninjauan dan penyederhanaan penyelenggaraan Pemilukada terutama mengagas metode penetapan calon terpilih dengan *first past the post system* (sistem satu putaran). *First past the post system* ini dikenal sebagai sistem yang sederhana dan efisien untuk memilih kepala daerah yaitu dengan cara memberikan kursi kepada calon yang memenangkan suara terbanyak. Calon kepala daerah yang memperoleh suara terbanyak otomatis memenangkan pemilukada dan menduduki kepala daerah. Karenanya sistem ini dikenal juga dengan mayoritas sederhana (*simple majority*). Konsekuensinya, calon kepala daerah dapat memenangkan pemilukada walaupun harus meraih kurang dari separuh jumlah pemilih.

Penerapan dengan metode *first past the post system* (sistem satu putaran) dalam penyelenggaraan Pemilukada memiliki banyak keuntungannya. **Pertama**, hemat anggaran. Anggaran merupakan jantung dari penyelenggaraan Pemilukada, tanpa anggaran semua organ- organ penyelenggaraan Pemilukada tidak akan berjalan. Sekarang ini penyelenggaraan pemilukada di setiap daerah telah menjadi beban anggaran yang tidak sedikit banyaknya serta harus mengeluarkan biaya ongkosnya yang sangat mahal sehingga terkesan penyelenggaraan Pemilukada adalah pemborosan anggaran, apalagi kalau penyelenggaraan pemilukada dengan dua putaran. Dibawah ini adalah tabel penyelenggaraan Pemilukada di beberapa daerah kabupaten dan kota di Jawa Tengah.

KABUPATEN/KOTA	APBN 2005	APBD PILKADA	JUMLAH	KETERANGAN
1. Kota Pekalongan	656.683.000	2.849.474.700	3.506.157.700	APBD 2005
2. Kab. Kebumen	846.335.000	6.838.010.869	7.684.345.869	APBD 2005
3. Kota Semarang	777.275.000	7.854.835.000	8.632.110.000	APBD 2005
4. Kab. Kendal	787.113.000	5.409.418.700	6.196.531.700	APBD 2005
5. Kab. Rembang	743.795.000	3.999.474.000	4.743.269.000	APBD 2005
6. Kota Surakarta	675.347.000	4.457.204.645	5.132.551.645	APBD 2005
7. Kab. Boyolali	785.267.000	8.762.266.007	9.547.533.007	APBD 2005
8. Kab. Sukoharjo	734.698.000	6.531.274.000	7.265.972.000	APBD 2005
9. Kab. Blora	764.717.000	5.810.332.000	6.575.049.000	APBD 2005
10. Kab. Purbalingga	777.641.000	6.076.875.710	6.854.516.710	APBD 2005
11. Kota Magelang	639.281.000	2.123.091.000	2.762.372.000	APBD 2005
12. Kab. Semarang	774.710.000	4.348.597.773	5.123.307.773	APBD 2005
13. Kab. Purworejo	760.065.000	5.731.484.903	6.491.549.903	APBD 2005
14. Kab. Wonosobo	754.413.000	4.600.000.000	5.354.413.000	APBD 2005
15. Kab. Wonogiri	835.527.000	6.933.017.680	7.768.544.680	APBD 2005
16. Kab. Klaten	847.190.000	7.984.647.001	8.831.837.001	APBD 2005
17. Kab. Pemalang	752.735.000	7.529.634.000	8.282.369.000	APBD 2005
18. Kab. Grobogan	793.637.000	9.300.000.000	10.093.637.000	APBD 2005/2006
19. Kab. Demak	758.611.000	7.060.333.117	7.818.944.117	APBD 2005/2006
Average =	761.317.895	6.010.524.795	6.771.842.690	

Data diolah dari : <http://dhensupri.wordpress.com/>, MODEL PENYELENGGARAAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH (PILKADA) BERSAMA; STUDI TENTANG PENYELENGGARAAN PILKADA TAHUN 2005-2008 DI INDONESIA, 28 APRIL 2009, diakses 24 Januari 2011

- Dari data di atas menunjukkan bahwa penyelenggaraan Pemilukada tidaklah murah tetapi cukup menyedot biaya yang sangat tinggi dan mahal. Dan dari data tersebut juga memperlihatkan bahwa penyelenggaraan Pemilukada yang diselenggarakan di beberapa kabupaten dan kota di wilayah Provinsi Jawa Tengah sudah menyedot biaya yang sangat besar, belum lagi jika dikalkulasikan dengan penyelenggaraan Pemilukada di setiap

Provinsi yang ada di Indonesia jelas sangat besar, akan lebih besar lagi apabila pemilukada diselenggarakan dengan dua putaran.

Data Litbang Kompas yang dikutip oleh Didik Sukriono dalam buku "Desain Penyederhanaan Pemilukada" menyebutkan bahwa Pemilukada di Jawa Timur telah menyedot anggaran lebih dari Rp 700 miliar, pada putaran pertama menghabiskan Rp 400 miliar dan putaran kedua Rp 265 miliar. Ini

membuktikan bahwa penggunaan anggaran diputaran kedua menelan anggaran lebih dari setengah dari anggaran pemilukada putaran pertama. Dengan demikian Penerapan dengan metode *first past the post system* (sistem satu putaran) selain tidak mengurangi nilai-nilai demokratis juga lebih untuk efisiensi anggaran, sehingga anggaran yang semestinya akan digunakan untuk membiayai putaran kedua dapat dipakai untuk program-program pembangunan daerah yang bersangkutan demi peningkatan Pendapatan asli Daerah dan akan tercapai kesejahteraan rakyat daerah sebagai tujuan akhir adanya otonomi daerah.

Kedua, Suhu politik di masyarakat pasca Pemilukada cepat reda. Dalam penyelenggaraan pemilukada yang dilaksanakan dengan satu putaran akan mampu mempercepat redanya suhu politik di masyarakat pasca Pemilukada, hal ini dikarenakan ketika dilakukan putaran kedua pemilukada akan menimbulkan meningkatnya intensitas suhu politik di kalangan para pendukung calon yang berimplikasi terhadap konflik horizontal yang terjadi. Bahkan ada juga kejenuhan dari pemilih khususnya yang pada putaran pertama calon yang diunggulkan telah kalah pada putaran pertama. Akibatnya menurunnya tingkat partisipasi masyarakat, hal ini menurunkan pula legitimasi dari masyarakat.

Ketiga, mengurangi kejenuhan psikologis politik di kalangan masyarakat. Dalam penyelenggaraan Pemilu yang dimulai dari Pemilu Legislatif, Pemilu Presiden/ Wakil Presiden dan Pemilihan Kepala Daerah/ Wakil Kepala Daerah, tentu akan memberikan efek samping yang cukup jenuh terhadap psikologi politik pemilih, sehingga dengan dilaksanakan Pemilukada putaran kedua ini justru akan lebih menjenuhkan psikologi politik pemilih sehingga menimbulkan rendahnya tingkat partisipasi pemilih yang tidak menggunakan hak pilihnya, selain hal tersebut ada juga faktor dimana pemilih tidak mau menggunakan hak pilihnya karena calon yang dipilihnya pada putaran pertama tidak masuk ke putaran kedua. Hal ini berbeda jika Pemilukada diselenggarakan hanya satu kali putaran, maka partisipasi masyarakat akan lebih tinggi untuk menggunakan hak pilihnya karena masih ada "greget" untuk menggiring calonnya menang di arena

pemilukada.

Keempat, lebih cepat mengetahui pemimpin daerah, sehingga mempengaruhi stabilitas pemerintahan daerah. Dengan diketahui lebih cepat siapa calon terpilih kepala daerah, maka pemegang keputusan dalam mengambil program-program kebijakan pemerintahan untuk kesejahteraan rakyat lebih cepat dilaksanakan, dibanding dengan mengulur-ulur waktu penyelenggaraan Pemilukada pada putaran kedua yang mengganggu stabilitas pemerintahan daerah dalam mengambil kebijakan publik.

Sistem satu putaran ini pun sebenarnya juga mengandung kelemahan seandainya dalam pertarungan terjadi adanya lebih dari satu calon yang sangat kompetitif. Hal yang seperti ini dapat membuka kemungkinan bahwa seorang calon kepala daerah terpilih dengan memperoleh begitu sedikit suara, dan sebagian besar pemilih sebenarnya tidak memilihnya. Bisa juga tidak terpilihnya calon karena calon yang diunggulkan oleh partai politik, justru tidak mendapat legitimasi oleh rakyat pemilih dengan alasan-alasan tertentu. Pemilihan kepala daerah dengan model FPTP juga dapat memperburuk masalah dalam politik pemenang-mengambil-semuanya. (*winner-takes-all*) dalam masyarakat yang terpecah-belah. Artinya pemenang mayoritas dapat menguasai pemerintahan secara mayoritas pula, hal ini akan berbahaya bagi masyarakat yang tingkat kemajemukannya tinggi, karena ada kemungkinan pada akhirnya kepala daerah dikuatirkan hanya akan mementingkan kelompoknya saja. Itulah beberapa kelemahan yang mungkin terjadi dengan sistem mayoritas, walaupun ada juga segi positifnya.

2) Metode Penetapan Calon Terpilih dengan Sistem Dua Putaran (*Two Round System - TRS*)

Seperti dalam pemilihan anggota dewan legislatif, salah satu cara untuk menghindari calon yang terpilih hanya dengan perolehan suara proporsi yang sangat kecil adalah mengadakan pemilihan putaran kedua, apabila tidak ada seorang calon yang memenangkan suara mayoritas dalam pemilihan putaran pertama. Ini dapat berupa pertarungan antara dua calon terkuat (*majority-runoff*), atau antara lebih dari dua calon

(*majority-plurality*). Dalam banyak kasus, memang benar lebih banyak negara yang memilih presidennya dengan menggunakan sistem TRS ini dibandingkan dengan sistem FPTP. Pemilihan kepala daerah dengan menggunakan TRS dipandang dapat memperbesar legitimasi terhadap apa yang sering disebut sebagai jabatan yang terkuat dalam pemerintahan. Secara khusus, sistem ini cenderung mengatasi kemungkinan seorang kepala daerah untuk meraih kekuasaan yang besar dengan dukungan hanya sebagian kecil pemilih saja. Sejumlah negara juga menerapkan jumlah minimal pemilih yang memilih untuk pemilihan presiden, biasanya minimum 50%, seperti di Rusia dan banyak bekas republik Soviet, ini juga merupakan cara lain guna mencapai dukungan mayoritas.

Meskipun demikian, sebagaimana semua sistem pemilu TRS, pemilihan kepala daerah yang dilaksanakan dengan cara TRS membutuhkan biaya dan sumber daya yang sangat besar di samping juga waktu yang lebih lama karena proses penentuan suara sampai pengumuman calon terpilih diulang kembali dalam pelaksanaannya.¹⁶ Hal lain yang perlu mendapat perhatian adalah adanya kemungkinan terjadi penurunan pada jumlah pemilih antara putaran pertama dan kedua, yang seringkali sangat buruk dan merusak.

3) Metode Penetapan Calon Terpilih dengan Sistem Campuran (*Preferential Vote*)

Cara ini dilakukan sebagai langkah untuk mengatasi kekurangan dalam sistem TRS, yaitu dengan cara menggabungkan ciri dari sistem FPTP dengan hanya satu putaran dengan sistem TRS yang merupakan sistem pemilihan dengan dua putaran, penggabungan dua ciri dari sistem tersebut dilakukan hanya dengan satu putaran saja dalam pemilihannya. Untuk mekanisme pemilihannya dapat dilakukan dengan berbagai cara, salah satu cara modifikasi yang sederhana dari model ini adalah dengan cara preferensial sebagaimana yang pernah digunakan di Sri Lanka pada saat pemilihan presiden.¹⁷ Cara yang dilakukan dengan sistem PV ini dilakukan dimana

pemilih diminta untuk memberi tanda tidak hanya pada pilihan pertama mereka, tetapi juga (kalau mereka mau) pilihan kedua dan ketiganya dengan memberikan angka 1, 2, 3, tetapi pelaksanaannya dilakukan hanya satu putaran. Dalam surat suara disamping tercantum pemilihan calon 1, 2 atau 3 juga tercantum nama calon.

Apabila seorang calon mendapatkan suara mayoritas absolut pada pilihan pertama, mereka langsung dinyatakan terpilih. Akan tetapi, jika tidak ada calon yang mendapatkan suara mayoritas absolut, semua calon kecuali dua calon teratas harus dicoret dari daftar, suara pilihan kedua atau pilihan ketiganya dialihkan kepada salah satu dari dua calon teratas tadi, menurut urutan yang sudah tercatat dalam kertas suara.

Siapa saja yang memperoleh jumlah suara yang terbanyak pada akhir proses dinyatakan sebagai terpilih. Sistem ini memungkinkan diadakannya sekali pemilihan yang dalam sistem TRS harus dilakukan dua kali. Cara ini akan menghemat biaya yang cukup besar dan membuat administrasi lebih efisien dan efektif dan waktu yang relatif pendek. Namun demikian sistem inipun juga memiliki beberapa kelemahan, antara lain :

- a. Bahwa para pemilih harus melek huruf, hal ini seperti apa yang biasanya menjadi syarat sistem pemilihan preferensial, sehingga tidaklah sesuai kalau pemilihan dengan cara ini dilakukan di suatu masyarakat yang sebagian besar masyarakatnya masih banyak yang buta huruf;
- b. Bahwa fakta para pemilih harus secara efektif dapat diminta untuk menebak siapa dua calon kandidat teratas, sehingga mereka dapat menggunakan suara mereka secara maksimal.

C. Simpulan

Berdasarkan pembahasan di atas, maka penulis mempunyai beberapa kesimpulan sebagai berikut:

1. Bahwa pemilukada secara langsung dalam perjalanannya tidak serta merta berjalan mulus sebagaimana yang diharapkan oleh para reformis, sampai saat ini tetap saja

¹⁶ Ingat Pemilihan Gubernur di Provinsi Jawa Timur, karena adanya gugatan dari salah satu calon yang kalah pada putaran kedua, sehingga Putusan Mahkamah Konstitusi memutuskan untuk dilakukan putaran kedua. Hal ini sangat menyedot biaya yang cukup besar. Pengalaman Pemilihan Gubernur Jawa Timur Periode tahun 2008 merupakan pemilihan yang terlama dengan biaya yang paling besar di Indonesia.

¹⁷ Lihat pengalaman Sri Lanka pada saat pemilihan Presiden

menyisakan persoalan yang masih cukup rumit.

2. Rumitnya persoalan pemilu yang sampai sekarang masih terjadi mengakibatkan pemilu kurang efektif, efisien dan bahkan mencederai demokrasi itu sendiri.
3. Perlu mencari alternatif sistem pemilu yang lebih efektif, efisien dan demokratis dari 3 (tiga) sistem pemilu yang ada, maka alternatif ketiga, yaitu sistem preferential vote yang merupakan kombinasi antara sistem satu putaran (*first past the post system*) dan sistem dua putaran (*two round system*), yaitu dengan tetap menggunakan sistem satu putaran. Karena dengan satu putaran saja sudah menjamin legitimasi rakyat, penghematan biaya, waktu pelaksanaan tidak lama, suhu politik pasca pemilu cepat mereda, dan rakyat daerah secara cepat dapat mengetahui siapa kepala daerahnya, sehingga pelaksanaan pemerintahan segera berjalan dan roda pemerintahan normal kembali.

Saran

Pelaksanaan sistem penyelenggaraan pemilu kombinasi ini diharapkan akan menjamin pemilu yang efektif, efisien dan demokratis, tentunya tidak terlepas dari peran dan tanggungjawab para pihak yang sangat terkait dengan pelaksanaan penyelenggaraan pemilu itu sendiri. Jadi para pihak yang dimaksud adalah KPU sebagai penyelenggara pemilu harus berhati-hati dan cermat dalam melaksanakan penyelenggaraan pemilu mulai dari awal pendataan pemilih, pencalonan, pemilihan sampai pelantikan. Partai politik harus mampu menyediakan calon yang akan maju ke pemilu dengan kualitas yang memadai, sehingga nantinya dapat benar-benar menghasilkan kepala daerah yang mampu membawa daerah untuk lebih sejahtera. Kepada pemilih juga diharapkan menjadi pemilih yang cerdas, oleh karena perlu ada sosialisasi secara simultan supaya pelaksanaan pemilu dapat berjalan dengan kondusif, aman dan nyaman.

Di samping itu karena penggunaan sistem

kombinasi ini masih cukup rumit dimana disyaratkan juga adanya pemahaman dari para pemilih dan KPU, maka diharapkan para pihak yang terlibat dalam proses pemilu selalu memberikan sosialisasi secara simultan dan berkesinambungan dalam jangka waktu yang cukup, sehingga pemilih cukup paham dalam melakukan proses penentuan calon nantinya. Sementara dari pihak KPU juga diharapkan sistem penghitungan perolehan suara harus dilakukan secara lebih cermat, sehingga tidak merugikan para calon kandidat pasangan kepala daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Fadjar, A. Mukthie, 2010, *Konstitusionalisme Demokrasi Sebuah Diskursus Tentang Pemilu, Otonomi Daerah. Dan Mahkamah Konstitusi*, Malang : In-Trans Publishing.
- Hakim, Abdul Aziz, 2006, *Distorsi Sistem Pemberhentian (Impeachment) Kepala Daerah Di Era Demokrasi Langsung*, Yogyakarta : Toga Press Bekerjasama Dengan UMMU Press.
- Haryono, 2009, *Transformasi Demokrasi*, Jakarta : Sekretariat Jenderal Dan Kepanitraan Mahkamah Konstitusi.
- Huda, Ni'Matul, 2011, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, Yogyakarta : FHUI Press.
- Nadir, Ahmad, 2005, *Pilkada langsung Dan Masa depan demokrasi, Studi Atas Artikulasi Politik Nahdliyyin Dan Dinamika Politik Dalam Pilkada langsung di Kabupaten Gresik Jawa Timur*, Malang : Averroes Press.
- Nazriyah, Riri, 2008, *Sengketa Pemilihan Kepala Daerah: Studi Kasus Pemilihan Gubernur di Maluku Utara*, Yogyakarta : Jurnal Hukum Ius Quia Iustum, UII Vol 5 No.2.
- Pradhanawati, Ari (Penyunting), 2005, *Pemilu Langsung Tradisi Baru Demokrasi Lokal*, Surakarta : Cet Pertama, Konsorsium Monitoring dan Pemberdayaan Institusi Publik (KOMPIP).
- Prihatmoko, Joko J., 2008, *Mendemokratiskan Pemilu Dari Sistem Sampai Elemen Teknis*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar.
- Sahdan, Gregorius dan Muhtar Haboddin, 2009, *Evaluasi Kritis Penyelenggara Pilkada di Indonesia*, Yogyakarta: Stiftung,
- Sarundajang, 2011, *Pilkada Langsung Problematika dan Prospek*, Jakarta : Kata Hasta Pustaka.

Supriyanto, Didik, 2007, *Menjaga Independensi Penyelenggaraan Pemilu*, Jakarta : Perludem.

Tim Peneliti Perludem, (Tanpa Tahun), *Menata Kembali Pengaturan Pemilu*, Program Kajian Dan Publikasi Kerjasama IFES dengan AUSAID.

Declaration of Principles for Election Observation and Code of Conduct for International Election Observers, Commemorated October 27, 2005, at the United Nations, New York,

Undang Undang Dasar 1945.

Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Atas Undang Undang Nomor 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.